



USAID | **PERU** | **SUMA**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



Modelo descentralizado de la educación en Sudáfrica

Luis Crouch

Serie Insumos para el Diálogo

La serie *Insumos para el Diálogo* tiene el propósito de inspirar nuevas ideas y prácticas para fortalecer la gestión descentralizada y participativa de la educación en el Perú y mejorar la calidad de la enseñanza, especialmente de las poblaciones menos favorecidas. Pone a disposición de sus lectores estudios de casos sobre experiencias emprendidas en otros países y en el Perú con evidencias de buenos resultados, así como análisis de las políticas implementadas a nivel nacional y regional para fortalecer capacidades de gestión educativa y promover el desarrollo profesional de los docentes.

© 2012, Academy for Educational Development
Proyecto USAID / PERU / SUMA
Av. Las Artes Norte 617, Lima, Perú

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID / PERU)** que busca contribuir a la mejora de la calidad de la Educación Básica en las áreas menos favorecidas del Perú. Para ello, apoya los esfuerzos del Ministerio de Educación, a la vez que ofrece asistencia técnica a los gobiernos regionales para lograr una gestión descentralizada y participativa y mejorar la calidad de la enseñanza.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID / PERU) o del Gobierno de los Estados Unidos.

El contenido de este documento, en cualquiera de sus presentaciones —impreso o *e-book* en la biblioteca y web de la institución— puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente.

Jefa del Proyecto

Cecilia Ramírez Gamarra

Autor

Luis Crouch

Fotografía: blog:

ergonomic.wordpress.com

Corrección de estilo

José Luis Carrillo

Diagramación

Carmen Inga C.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º 2013-04120

Índice

Presentación	4
Modelo descentralizado de la educación en Sudáfrica	5
Introducción	5
1. Funcionalidad y organización	6
2. Gestión por resultados	8
3. Participación	11
4. Autonomía escolar	11
5. Capacidad	11
Anexo 1	
Factores de calidad de la legislación	12
Anexo 2	
Estudio de caso sobre el financiamiento escolar	12

Presentación

El proceso de descentralización en el Perú se inició en la década pasada; y aunque se ha logrado un avance importante, queda todavía mucho trecho por recorrer para disponer de una experiencia consolidada. Varios países iniciaron sus esfuerzos descentralizadores con mucha anterioridad, de modo que sus experiencias en el sector Educación deben tomarse como insumos básicos para el diálogo, la concepción, el diseño, la implementación y la consolidación de nuestro propio proceso, sin perder de vista, desde luego, lo que nos distingue de ellos.

Sin duda, los países varían en tamaño, así como por su estructura política y niveles de gobierno, y por la relación de autoridad entre niveles de gobierno. De ahí que estas diferencias deban ser resaltadas cuando se revisan las distintas experiencias y se trata de construir y ejecutar una propuesta. A partir de tal premisa, en este documento se busca destacar aquellos hechos y evidencias que resultan de la aplicación de políticas y herramientas de descentralización educativa en Sudáfrica, y sus efectos y resultados en la gestión del sector educativo.

La experiencia de Sudáfrica resulta interesante en la medida en que allí no hay una normatividad específica de descentralización, sino que ella es parte implícita en las normas que regulan a todo el aparato público. La educación es gestionada por el nivel intermedio equivalente a nuestras regiones, y muchas funciones son delegadas a las escuelas.

Un hecho de esta experiencia que merece ser destacado es la claridad en la redacción de las normas asociadas a la gestión del sector Educación. En principio, ellas se refieren a actores concretos, incluyendo el cargo, lo que facilita la rendición de cuentas. Es asimismo de relevarse que si bien se han enfrentado presiones fiscales, también se han generado economías de escala o mayor eficiencia en el sector; por ejemplo, el Ministerio de Educación reforzó su rol rector, pero, al mismo tiempo, redujo su tamaño de manera importante.

Tenemos la convicción de que, manteniendo las diferencias de contexto, estructura gubernamental y actores, este informe contribuirá a identificar en el Perú estrategias e instrumentos capaces de impulsar el diálogo para

hacer efectivo el proceso de descentralización. La experiencia aquí descrita puede ayudar a ubicar las lecciones en áreas críticas para el Perú y servir como insumo para el diálogo técnico y político con funcionarios del sector en todos los niveles de gobierno, la sociedad civil y los interesados en fortalecer la gestión descentralizada de la educación en el país.

El informe fue desarrollado por Luis Crouch, quien es doctor en Economía (Ph.D., Berkeley) y actual vicepresidente de Investigaciones de Research Triangle Institute International (RTI) en Carolina del Norte, Estados Unidos. Sus áreas de interés incluyen las finanzas públicas, la estadística y la planificación de la educación, en particular en países en vías de descentralización. Ha trabajado en casi todas las regiones del mundo, pero más recientemente se ha especializado en Sudáfrica, Indonesia y Egipto.

Introducción

La descentralización en Sudáfrica concierne a toda su legislación, de modo que no hay una normativa específica para ese proceso. Todos los sectores —incluyendo finanzas y justicia— cumplen normas que se sustentan en la división descentralizada del país, y los derechos y deberes se asignan por niveles de gobierno (central y provincial).

Una comparación entre el Perú y Sudáfrica permite concluir que el número de sus pobladores es muy similar, como lo son también su dimensión física, su economía, sus logros educacionales (en materia de acceso, porque en el ámbito cognitivo el Perú está mejor). En lo que toca a sus diferencias, una muy importante concierne a la división territorial; la descentralización en Sudáfrica es mucho más profunda pero también más fácil, porque

cuenta con menos subdivisiones. Esto es así, primero, porque en ese país hay solo dos niveles subnacionales (provincia y distrito), mientras que en el Perú éstos son tres (región, provincia y distrito); y, segundo, porque cada uno de esos niveles es mucho más grande en Sudáfrica. En el Perú, en el nivel más bajo (el distrito), la población promedio es de unas 16.000 personas; en Sudáfrica, este mismo nivel cuenta con un promedio de 930.000 pobladores, es decir, 60 veces más. De ahí que sea lógico que Sudáfrica otorgue poderes mayores a estos niveles: hay menos, y son más grandes.

Es también bueno dejar sentado desde el principio que la administración en Sudáfrica es más clara que la peruana. Solo dos niveles tienen injerencia sobre la educación: la nación y la provincia —aparte de la

Cuadro 1
Comparación de indicadores básicos

	Sudáfrica <i>(Cifras, en números redondeados)*</i>	Perú
Población	49'320.000	29'132.000
Población estudiantes preuniversitaria	12'200.000	8'574.700
PIB per cápita (tasa de cambio)	5.109	2.838
PIB per cápita (PPP)	8.478	6.470
Gasto en Educación / PIB	5,1%	2,5%
Gasto en Educación (US\$ en tasa de cambio) (Primaria) (aprox.)	740	210
Gasto en Educación US\$ en tasa de cambio) (Secundaria) (aprox.)	900	250
Tasa bruta de matriculación (Preprimaria)	51	68
Tasa bruta de matriculación (Primaria)	104	113
Tasa bruta de matriculación (Secundaria)	95	94
Nivel subnacional 1 (nombre)	Provincia	Región
Nivel subnacional 1 (número)	9	25
Población / Nivel 1	5'480.000	1'165.280
Nivel subnacional 2 (nombre)	Distrito o Municipalidad	Provincia
Nivel subnacional 2 (número)	53	195
Población / Nivel 2	930.566	149.395
Nivel subnacional 3 (nombre)	No existe	Distrito
Nivel subnacional 3 (número)	NA	1.833
Población / Nivel 3		15.893
Nivel institucional (escuelas, incluidas las privadas)	24.750	92.700
Estudiantes (escuela)	493	92
Densidad. poblacional (pob. / km ²)	41	22

* Se incluyen los datos más recientes.

escuela misma—. Y la jurisdicción de esos niveles está marcada por una claridad meridiana: la política la hace la nación, pero cuando no hay política nacional sobre algo, ese algo puede ser normado por una política provincial; si hay política nacional y provincial sobre cierta materia, éstas deben ser iguales, o prima la nacional; finalmente, la implementación es tarea de las provincias y las escuelas, que cuentan con mucha libertad para hacerlo. Se verifica en Sudáfrica, así, descentralización financiera y de gestión, y en menor medida sobre políticas fundamentales. Como el distrito no tiene injerencia en la educación, hay solo un nivel entre la escuela y la nación, y ese nivel es la provincia. Ésta es fuerte, porque es ella la que, en realidad, hace toda la implementación y la gestión. El cuadro 1 muestra la comparación de indicadores básicos entre el Perú y Sudáfrica.

ATRIBUTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El caso de Sudáfrica es reconocido internacionalmente más porque el proceso de descentralización ha tenido atributos positivos que por sus resultados educativos. El proceso de descentralización es:

- *Completo*: En el sentido de que todo lo que se iba a hacer, por lo menos en materia de diseño básico, se hizo y se completó. Naturalmente, como ocurre en todos los países descentralizados, siempre son necesarios afinamientos (por ejemplo, se descentralizaron y después se recentralizaron ciertos aspectos del sistema de exámenes públicos de egreso de Secundaria, específicamente la capacidad de cada provincia de escoger las materias que se ofrecen en exámenes, y el diseño de los temas de las pruebas). Pero el diseño en grande se hizo —y se implementó— en forma completa.
- *Explícito*: La legislación es extremadamente clara y relativamente sencilla, y está contenida en unas cuantas leyes. Por otro lado, estas últimas no dejan “para después” (o sea, para la regulación) ningún aspecto difícil. “Para después” se guardan, en general, los detalles y los temas técnicos (aunque hay lapsos); no se recurre, para evitar tomar decisiones difíciles, al argumento según el cual “en todo caso, la ley habrá que regularla”.
- *Multinivel*: En el sentido de que la descentralización es política, gerencial, administrativa y financiera; muchas políticas fundamentales (por ejemplo, la cobertura educativa) son nacionales.
- *Articulado*: Los niveles y tipos de descentralización “juegan” bien entre sí; si se descentralizó la

contratación de maestros, también se otorgó el financiamiento para permitirla —aunque en esto hubo, al principio, algunos tropiezos serios, como un mandato nacional sobre política en la razón alumno/maestro, que entró en contradicción con la política de financiamiento, por lo que hubo que despedir docentes—. Es útil aprender de los errores cometidos.

- *Total*: Se descentralizaron casi todos los sectores importantes del servicio.
- *El sistema de transferencias fiscales es muy simple, transparente y estable*: La enorme mayoría de las transferencias (tal vez un 90%) se hacen por fórmula fija.

EVIDENCIA DISPONIBLE

Resulta un poco difícil traer a colación indicadores específicos, pero se podrían considerar algunos hechos:

- Aunque es un país más grande —y con una mayor tasa de matrícula— que el Perú, en Sudáfrica la burocracia central ocupa a apenas unas 500 personas. El nivel central ejecuta solo, aproximadamente, un 5% del presupuesto no-universitario (las universidades no son descentralizadas). La gran descentralización se logró con un enorme nivel de disciplina en el gasto público. De hecho, el déficit fiscal como proporción del PIB bajó de aproximadamente 8% a 0% durante el periodo de puesta en marcha de la nueva estructura gubernamental.
- Aproximadamente el 50% del gasto gubernamental total ocurre a niveles subnacionales.

1. Funcionalidad y organización

La gobernabilidad y la gestión ocurren en solo tres niveles legislados formalmente:

- El nivel nacional, que rige la política y las leyes marco, y maneja directamente ciertos grados como el universitario y, en cierta medida, la educación post-secundaria técnica.
- El nivel provincial, que implementa las políticas nacionales, maneja totalmente el sistema (por ejemplo, decide el total de empleados, su propia razón

alumno/maestro, etcétera) y aplica sus propias políticas, siempre y cuando éstas no contradigan las nacionales.¹

- El nivel escolar tiene bastante autonomía: puede contratar a sus maestros con las cuotas cobradas a los padres. Los pagos por educación se permiten en aquellas escuelas que cubren al 40% superior de la distribución del ingreso, de modo que ellas tienen bastante que decir sobre la elección de los maestros estatales, al punto que pueden rechazarlos.
- Todos estos niveles rinden cuentas formalmente de manera horizontal, es decir, a ciudadanos electos en su propio nivel: la escuela a la Junta de Padres y Maestros, el Ministerio provincial al Parlamento provincial, y el Ministerio nacional al Parlamento nacional.
- Además de los niveles formales legislados y realmente descentralizados, existen otros desconcentrados (no descentralizados) por regulación individual de cada provincia (no por ley) entre ésta y la escuela, como el distrito, pero estos niveles no rinden cuentas horizontalmente, sino que son solo desconcentrados. Los distritos *no* colindan con las municipalidades. Los distritos escolares *no* hacen rendición de cuentas horizontal a nivel local; son puros entes desconcentrados. Como se ha dicho, solo hay tres núcleos de poder: la nación, la provincia y la escuela.

DIMENSIÓN

El modelo se desarrolla en todo el país. Para propósitos de comparación, vale decir que Sudáfrica gasta, históricamente, entre el 5,5% y el 6% del PIB en Educación. En dólares de los Estados Unidos de América, el gasto per cápita es de alrededor de 700 (dependiendo del año específico, el tipo de cambio usado para hacer la conversión, etcétera). El país cuenta con dimensiones parecidas a las del Perú, pues posee unas 25.000 escuelas y unos 13 millones de alumnos. Su tasa de matrícula es más alta, pero la escuela promedio es más grande que en el Perú.

EL SISTEMA APOYA A LA ESCUELA

La escuela es el fundamento y base de todo el sistema. Una interesante señal de esto es que todo está orientado a servirla. La Ley de Educación regula al sector en términos muy generales. Aparte de ella, cada tipo de institución tiene su propia ley fundamental, de modo que hay, por ejemplo, una Ley de las Escuelas. La legislación educativa se dirige a las instituciones y sus autoridades, y no a abstracciones. Esto es vital y virtualmente desconocido en América Latina. Cada escuela tiene personería jurídica casi completa (no puede endeudarse, sin embargo); está habilitada para establecer contratos, demandar y ser demandada, etcétera. Incluso a veces enjuician al Estado, y en ocasiones ganan. Aun así, esto no implica que el sistema funcione necesariamente bien en términos prácticos y de implementación pedagógica.

El diseño y las políticas son muy buenos, pero no ocurre lo mismo con la implementación, porque el rezago histórico de las mayorías pobres es muy profundo, y las destrezas de gerencia están muy concentradas en la clase media. Una importante lección aprendida es que hacer una política excelente (racional, lógica, transparente), por difícil que sea, es menos difícil que la implementación. La política la pueden hacer unos cuantos decisores inteligentes y bien intencionados, y esto instantáneamente “cubre” y “ampara” a todas las escuelas del país. (En ese sentido, la buena política es un costo fijo que “cubre” gratis a todas las escuelas; pero la buena gestión es una tarea que hay que llevar a cabo escuela por escuela, y brindando mucho entrenamiento a los gerentes de nivel medio. Y, al respecto, se puede decir que Sudáfrica no ha hecho tan buen trabajo.)

Sea como fuere, la sostenibilidad del modelo la garantizan la ley y la política. Pero lo importante es sostener la capacidad de gestión, lo que implica más que leyes y políticas, pues comprende también gasto en entrenamiento en gestión, y esto no se ha hecho bien.

¹ Sudáfrica tiene solo 9 provincias en las que viven aproximadamente 50 millones de personas.

Finalmente, entre la provincia y la escuela se encuentra solo el distrito, un ente desconcentrado que no es más que una entidad de trámite. La fuerza descentralizada reside en la provincia y, sobre todo, en la institución educativa. Y es probable que esto sea una buena práctica.

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Las escuelas privadas no solo se permiten, sino que se financian públicamente, pero en forma progresiva. A las más baratas se les otorga un subsidio que hace posible que su gasto se acerque al de las públicas. A las más caras se les concede subsidio cero, ya que su gasto excede el gasto público promedio. La idea es subsidiar a las escuelas privadas en general para que su presupuesto se acerque al gasto público promedio. Se trata de que las escuelas privadas que ayudan a los pobres puedan funcionar, pero que no se cree una competencia ineficiente entre el sector privado y el público, gracias, precisamente, a un subsidio público. El subsidio se otorga a partir de una fórmula muy sencilla: se subsidia en función inversa a la matrícula cobrada por la escuela. Esta fórmula ocupa un espacio de menos de media página en la normativa.

El sector privado —por ejemplo, el empresarial— contribuye en forma muy importante (cientos de millones de dólares por lo menos en algunos años) al subsidiar a las ONG que ofrecen servicios experimentales. Como en otros países, existe tensión entre ofrecer subsidios o “regalos” muy concretos (pintar una escuela en la zona de influencia de la empresa privada específica) *versus* los aportes programáticos (crear un programa con una ONG que ejemplifique una mejor forma de operar), y *versus* el diálogo de políticas (la forma más “palanqueada” de ayuda privada, pero la menos capaz de ser “marcada” por el sector privado para propósitos de imagen). En estos sentidos, el sector privado del Perú podría beneficiarse de muchas experiencias internacionales similares en Colombia, El Salvador y Sudáfrica.

En cuanto a la escuela, el sector se rige por la Ley de Educación y la Ley de Escuelas (que son nacionales), de modo que cada provincia puede tener sus leyes provinciales, aunque, como ya se indicó, éstas no pueden contradecir ni las leyes ni las políticas nacionales.

2. Gestión por resultados

En general, no hay mucha evaluación participativa, pues la sociedad civil, los padres y los ciudadanos tienen voz formalizada a través de su representación directa en las tres instancias de gobierno del sector (la escuela misma, la provincia y la nación), y porque la rendición de cuentas horizontal es fuerte (aunque no lo sean sus *consecuencias*): las juntas directivas de los padres y maestros en la escuela, el Parlamento provincial y el Parlamento nacional. Hay mucha actividad de las ONG, pero solo en el sentido de hacer experimentación pedagógica, diálogo público sobre las políticas e implementación de diversas acciones por contrato con el Estado. No hay participación de la “sociedad civil” en la planificación de la implementación de la entrega de servicios, ya que, como se ha dicho, esta planificación ya es de por sí participativa y democrática a través de las instancias *formales* de la sociedad. Por ejemplo, las juntas de padres y maestros en cada escuela funcionan, cuentan con reglamentos claros y productivos, y tienen fuerza.

PROYECTOS EDUCATIVOS Y PLANES ESTRATÉGICOS

Los proyectos educativos subnacionales no existen como instrumento formal, pues la descentralización es profunda y real, y la rendición de cuentas es horizontal; cada provincia, naturalmente, tiene su propia visión y proyectos. Los planes estratégicos existen a todo nivel con bastante formalidad. Su formato es regulado nacionalmente (o sea, hay formatos requeridos nacionalmente para el proceso de planificación estratégica provincial). No está muy claro, sin embargo, cuán genuino y funcional sea este tipo de planificación. No se ha evaluado bien la función de planificación estratégica. La planificación del gasto más rutinaria sí funciona muy bien.

Mucha de la rendición de cuentas sobre este aspecto —o sea, sobre si se planea o no, y cómo— es más vertical que horizontal. Ni al ciudadano, ni a sus representantes en las juntas escolares ni a los parlamentos parece interesarles mucho este tema, aunque en principio podrían opinar. Sin embargo, el nivel nacional sí requiere que se reporte lo que cada provincia hace en materia de planes estratégicos, sobre la base de un conjunto de indicadores comunes muy bien pensados. Que esto tenga o no efecto real, es otro asunto, y no se ha investigado muy bien cuál es este efecto real. En resumen, al ciudadano promedio no parece interesarle

Cuadro 2
Distribución de funciones entre niveles de gobierno

Regulación		Implementación		Vigilancia / Control / Monitoreo		Financiamiento	
Recursos humanos (incluye formación docente)	Regulación y gestión de la formación: nacional.	Provincial y hasta escolares. Por ejemplo, a los maestros los emplean las provincias y hasta las escuelas (emplean maestros propios y tienen injerencia sobre la asignación de los maestros estatales a cada escuela).	Provincial en cuanto a decisión y rendición de cuentas, pero con implementación descentrada a los distritos. (Los distritos no tienen política propia ni rinden cuentas horizontalmente.)	Tesoro, a través de gobiernos regionales.			
Materiales educativos	Muy leve regulación nacional.	Cierta regulación provincial. Elección bastante libre a nivel escolar.	Provincial, pero muy leve. Es, en gran medida, un "mercado libre" con mucha elección escolar o provincial.	Nacional y, mayormente, provincial.			
Organización del servicio (calendario, currículo)	Curriculo nacional. Calendario provincial.	Provincial.	Nacional y provincial. Exámenes nacionales, implementados provincialmente. Rendición de cuentas horizontal y vertical a todos los niveles, pero no muy efectiva. No hay muchas consecuencias para el mal logro.				
Infraestructura	Financiamiento nacional pero esporádico para zonas con retrasos serios. Financiamiento provincial para las provincias más ricas. Insuficiente política nacional de infraestructura y estándares de infraestructura.	Ejecución provincial. Financiamiento casi totalmente provincial en las provincias más ricas, pero esporádicamente hay financiamiento nacional (pero ejecución provincial) para las provincias pobres.	Provincial.				
Financiamiento	Regulación del financiamiento totalmente nacional en cuanto a tres factores: 1) la decisión sobre la división "vertical" entre lo que va a gastar el centro versus lo que van a gastar los gobiernos subnacionales (provincias y municipalidades); 2) el diseño de la fórmula para la distribución vertical (entre provincias y entre municipalidades); y, 3) dentro de las provincias, la distribución horizontal del gasto escolar también se regula nacionalmente. Esto último es importante. No se obliga a las provincias a gastar un monto x, ni una proporción x de sus transferencias en Educación, ni en ciertos subsectores de la educación o ciertos insumos. Pero lo que se gaste, la regulación nacional fuerza a que se haga con base en una fórmula sencilla que divide los fondos (sea cual fuere su monto absoluto) a partir de matrícula y pobreza (preferencial a las escuelas más pobres). Un hecho interesante de la fórmula financiera sudafricana es que asigna porcentajes del gasto a provincias y escuelas, no montos absolutos. Eso es muy sagaz, porque ayuda a la neutralidad fiscal, pero crea justicia distributiva.	Las provincias implementan el financiamiento totalmente, pero sobre la base de transferencias fiscales del centro, que se basan en fórmulas. Ellas deciden cuánto de la fórmula gastar en Educación, y en cada renglón no-nacional de la Educación (primaria vs. secundaria vs. parvulario, etcétera.) y cada insumo. Gasten lo que gasten, sin embargo, el gasto se tiene que distribuir a las escuelas solo a partir de las tasas de matrícula y pobreza. A muchas escuelas, con base en pruebas de competencia gerencial, se les pasan los fondos directamente. A otras, la provincia les compran los insumos y se los transfieren en forma física. Cada escuela con derecho a manejar sus propias compras, entonces, compra de acuerdo con "prácticas de compras generalmente aceptadas". Las escuelas, a su vez, deben tener la aprobación formal de la Junta de Padres y Maestros para sus planes de gasto, y tienen que reconocer la auditoría independiente anual.	El nivel nacional monitorea, pero no muy estrictamente, la calidad del gasto provincial, en base a varios mecanismos (encuestas directas a escuelas en las que se les pide que comenten sobre la asignación que reciben de las provincias), en base a la contabilidad de las provincias, sus planes de gasto, etcétera. Las provincias a su vez monitorean el gasto de las escuelas en forma muy rigurosa. Es muy extraño que hayan noticias de estafas o desfalco. La supervisión del gasto es muy buena.				

la planificación estratégica formal; sí le preocupa, en cambio, la planificación más rutinaria del gasto y la dirección general de las escuelas. Y, por tanto, no hay mucho monitoreo horizontal sobre esto. Al Estado central, a su vez, sí le interesa que exista y se haga planificación estratégica con un formato común, y esto se monitorea pero en forma vertical, ya que el interés es del Estado. Y, como se ha dicho, el vínculo entre planificación estratégica y presupuestos no es muy fuerte. (Es posible que la planificación estratégica sea percibida por los implementadores como algo centrista, académica y un poco misteriosa.)

PRESUPUESTOS BASADOS EN PLANES, AVANCES EN PRESUPUESTO POR RESULTADOS

No funciona muy bien. A nivel nacional y provincial existe en teoría, pero no está claro que sea muy funcional. Esto significa que la relación entre los planes estratégicos y el proceso de presupuesto real no está muy clara y no es muy fuerte. Existe la suspicacia de que el proceso de planificación estratégica es visto por muchos en las provincias como algo académico y un poco amateur, impuesto por el centro (ver más arriba). A pesar de esa posible suspicacia, el proceso sí está bien diseñado por el centro, y los indicadores usados son muy buenos. El problema está en la relación entre lo estratégico y la realidad apremiante de la necesidad de presupuestar y ejecutar.

Es importante remarcar la innovación presupuestaria, que sí ha tenido mucho éxito: se ha introducido el Marco de Gasto Público de Mediano Plazo (*Medium Term Expenditure Framework*, MTEF), que es un proceso de presupuesto que toma tres años y que compromete al Estado central y a las provincias a niveles anticipados de gasto. Ya que el gasto se mueve con base en fórmulas, hay una relación muy estrecha entre el MTEF y la fórmula. El monto total de gasto se puede programar muy bien y, luego, esto deja tiempo para sostener conversaciones importantes sobre el uso del gasto. Estas conversaciones a todo nivel y entre los niveles son vitales, y son también, en gran medida, más importantes que los planes estratégicos. En este sentido, la acción de presupuestar es en sí bastante estratégica, y es ésta tal vez, en parte, la razón por la cual los “planes estratégicos” son considerados por algunos como un poco redundantes. Lo que parece estar ocurriendo es una convergencia entre estas dos medidas: la planificación estratégica y la acción del MTEF de presupuestar a tres años.

Para ejercitar todo esto hay comités. Un proceso de comité, muy útil, es el 4x4. Se trata de un proceso que une a: a) representantes de Finanzas y Educación a nivel central; y, b) Finanzas y Educación en 3 de las 9 provincias (3 provincias representativas, por turno; luego “4x4”: tres provincias más el centro). También hay un proceso de 10x10 (9 provincias más el centro), pero esto es más engorroso y no se ha usado tanto.

A pesar de todo lo indicado, hay que admitir que no siempre se razona en forma directa desde los resultados, las actividades y los presupuestos. Como se ha dicho, aun si la política es clara, la gestión en sí no es siempre fuerte.

SISTEMA DE INCENTIVOS POR RESULTADOS

Poco o inexistente. Se han hecho propuestas para premiar a las escuelas con mejores resultados en las pruebas nacionales de egreso de Secundaria, pero las propuestas no han avanzado mucho. Algunas provincias hicieron experimentos en esta área, pero éstos no han sido evaluados seriamente y nunca progresaron (no está claro cuáles fueron los resultados).

En teoría, la evaluación de los maestros debe prestar atención a los resultados, pero en la práctica esto no se hace, o no es fuerte. Lo que sí existe es mucha presión de los padres, y presión generalizada, en lo que respecta a los resultados de los exámenes, sobre todo los de egreso de Secundaria. Pero esta presión tiene solo consecuencias de “mercado” (las escuelas buenas —incluidas las públicas— están llenas y pueden cobrar más) y de apreciación localizada por los padres y el Estado (a través de las juntas de padres y de la burocracia estatal). De hecho, la presión de “mercado”, aunque no tiene consecuencias severas, es negativa, pues las peores escuelas tienen menos trabajo. Aun así, esto ha llevado a una muy leve mejoría en los resultados, porque a los sistemas de rendición de cuentas les falta “filo” (no hay buenos estándares, ni consecuencias) y no cuentan con apoyo sobre cómo lograr los estándares.

SISTEMAS DE EVALUACIÓN

En cuanto al monitoreo de calidad, el examen de egreso de Secundaria, que es muy formal e importante, no se diseñó como sistema de control de calidad sino como sistema de certificación, pero se usa para monitorear

calidad por falta de otros instrumentos. Tradicionalmente no ha habido pruebas de tipo de control de calidad (tipo SIMCE en Chile) que sean universales —las ha habido, pero sobre la base de muestreo, como en el Perú—. Existen planes para hacer pruebas universales en 4-5 grados del sistema, que tiene 12 grados, pero esto todavía no se ha implantado, y los sistemas de apoyo para ayudar a las escuelas a mejorar una vez que se conozcan los resultados hasta ahora son débiles; en todo caso, no está claro qué se lograría con un sistema de medición universal si los sistemas de apoyo son débiles y no hay consecuencias claras. Éste es uno de los aspectos en los que la descentralización en Sudáfrica cojea severamente.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Existen los sistemas de información tradicionales, y funcionan relativamente bien a nivel provincial; sin embargo, la transmisión de información del nivel provincial al nivel nacional es muy pobre.

3. Participación

La participación en la escuela está bien reglamentada en la Junta de Padres y Maestros. Hay solo una instancia a nivel de la escuela. En el nivel provincial, la instancia es simplemente el Comité de Educación del Parlamento provincial. Y lo mismo en el ámbito nacional. No parece ser recomendable tener comités sectoriales fuera de las instancias formales de representación, si éstas ya tienen comités sectoriales. Esto lleva a luchas por el territorio. En la descentralización en Sudáfrica esto se ha evitado, pero no ha ocurrido lo mismo en otros países como Indonesia, donde hay comités municipales de educación aparte del Comité de Educación del Parlamento municipal. Esto crea mucha confusión y no parece ser recomendable.

4. Autonomía escolar

Cada escuela es un ente jurídico con capacidad de contratar. Las escuelas deciden qué cuota cobrar a los padres y controlan totalmente estas cuotas (las escuelas que atienden al 60% más pobre de la población no pueden cobrar cuotas). Además, tienen capacidad de compra ilimitada con sus propios fondos. Con fondos públicos pueden hacer sus propias compras, pero una

vez que pasan una prueba gerencial, en cuyo caso se les transfieren fondos electrónicamente a su cuenta bancaria (toda escuela tiene que tener una). Si no pasan la prueba gerencial, la provincia hace las compras y transfiere los insumos en forma física a las escuelas.

En cuanto a la contratación de maestros, toda escuela puede contratar docentes extra a partir de la Ley General de Empleo y con sus propios fondos (si los tiene, es decir, si no son escuelas a las que se les prohíben las cuotas, por ubicarse en zonas de pobreza). En lo que concierne a los maestros pagados por el Estado, cada escuela tiene suficiente potestad como para aceptar o no al maestro seleccionado por el Estado. Esto es un buen principio de autonomía, pero resulta muy engorroso administrativamente, y por eso se ha tratado de limitar la potestad de la escuela en este sentido.

Como se ha dicho, cada escuela tiene que presentar su presupuesto (entradas de parte del Estado, y entradas de parte de las cuotas de los padres) a la Junta de Padres y Maestros y a la Asamblea General de Padres.

5. Capacidad

RECURSO HUMANO

Esto limita mucho la capacidad de implementación, a pesar de lo sagaz de las políticas teóricas. Y no se ha hecho lo suficiente para aumentar esa capacidad. Esto, en parte, es producto de la ideología democrática *anti-apartheid*, por la que se suponía que el único problema de la sociedad era la falta de control democrático del Estado, y que, una vez llegada la democracia, todo marcharía bien. No existía —y todavía no existe— una aceptación plana y sincera de que el problema no es la mera democratización, ni una política sagaz democrática y progresista de descentralización, sino la capacidad real de implementar.

Ésta es una lección aprendida que debe ser tomada muy en serio por otros países. **La creación de capacidades es limitada y es** una enorme falla, precisamente porque hay una especie de ceguera de origen ideológico según la cual el problema principal ha sido la falta de democracia, de poder popular, etcétera, y no ha habido un reconocimiento de que la capacidad de implementación y las destrezas gerenciales son muy flojas, en comparación con lo progresivo de la legislación y las políticas públicas.

TECNOLOGÍA Y COMUNICACIÓN

Se usa bastante. Es una sociedad muy tecnificada. Por ejemplo, toda escuela tiene cuenta bancaria y se les pueden girar fondos electrónicamente. Todos los pagos —por ejemplo, a los maestros— se hacen por giro electrónico. El manejo de bases de datos y los estudios son buenos, pero no mejores que en el Perú.

Anexo 1 Factores de calidad de la legislación

A continuación se explican algunos factores adicionales que son ejemplares en la legislación y regulación en Sudáfrica. Es importante señalar y remarcar que la calidad de la legislación no garantiza la buena implementación ni la calidad de los aprendizajes o cobertura; pero ayuda. Existen 10 puntos sobre la legislación sudafricana cuya ausencia es notoria en América Latina; ellos son:

1. Toda la legislación se refiere a actores concretos, no a instituciones, abstracciones o niveles de gobierno. “El Ministro debe...”, “El Ministro puede...”, “El director provincial debe...”, “Todo padre debe...”. La legislación permite delegar, naturalmente, pero responsabiliza a todo actor concreto sobre ciertas obligaciones y poderes, o su delegación. En América Latina la legislación tiende a ser abstracta.
2. Hay una clara distinción entre poderes y deberes, y todos tienen deberes, comenzando con el Ministro. Hay algunas cosas que el Ministro *debe* hacer; y otras cosas que *puede* hacer. Esto es vital. El Ministro, por ejemplo, *puede* crear un régimen de excepciones a la obligatoriedad de matriculación, pero si lo hace, *debe* llevar un registro claro de a qué padres se les otorga la excepción. (Y al ser un *debe*, se *puede* delegar —evidentemente, el Ministro no lleva el registro físicamente.)
3. Los poderes y deberes casi siempre se refieren a cosas muy concretas, no a ambiciones nobles. “El Ministro *debe* asegurarse de que haya espacio para todo niño en edad de educación obligatoria”, “Todo padre *debe* asegurarse de que sus hijos se matriculen...”, etcétera. Cada actor se responsabiliza de cosas concretas (claro está, en relación con las que son importantes), y así la rendición de cuentas es clara.

4. No hay obligaciones compartidas: cada deber y cada poder caen sobre una persona, y no más de una.
5. La asignación es completa. No hay deber o poder importante que no se asigne, por nombre del cargo, a alguna persona; no a un nivel de gobierno, sino a una persona.
6. Solo los detalles técnicos se dejan para la regulación. No se trata de escapar a la obligación de tomar decisiones difíciles en la legislación en sí. En América Latina se ha puesto de moda aceptar que la legislación puede ser muy general, porque “lo moderno es dejar los detalles para la regulación”. En principio, esto está bien. En la práctica se usa para escapar del tener que hacer decisiones difíciles, y las decisiones difíciles, que son decisiones de política y no de implementación, se dejan a los técnicos. Luego se toman *decisiones de política* en forma no-democrática, por la burocracia, cuando la burocracia solo debe tomar decisiones de implementación.
7. La legislación encara a las instituciones concretas, no a las abstracciones. Luego, aunque hay una Ley de Educación y ésta es bastante general, también hay una Ley de las Escuelas, que rige el funcionamiento de la escuela como *institución*.
8. Se legisla el *comportamiento*, no las actitudes o los deseos. Y se legisla sobre todo procesos y aspectos que se deben evitar, no abstracciones por amar, como todavía se hace, de manera folclórica, en América Latina.
9. El foco se pone sobre el proceso. Los procesos de gobernabilidad escolar, por ejemplo (o, por lo menos, los más importantes), se toman muy en serio en la legislación —no se dejan para la regulación.
10. Finalmente, todo término importante se define al principio, no en el medio de la legislación, y las definiciones son puras definiciones, no otra forma de legislar o expresar deseos.

Anexo 2 Estudio de caso sobre el financiamiento escolar

El financiamiento de las escuelas se decide solo a tres niveles: nacional, provincial y escolar. El proceso es como sigue: A nivel nacional, se recaudan casi todos los impuestos, que afectan sobre todo al ingreso, al comercio y al valor agregado.

Primero, sobre la base de la negociación, la opinión y la política, se hace una gran división “vertical” entre el presupuesto que se les va a asignar a los niveles centrales *versus* las provincias y los distritos.

Segundo, a partir de una fórmula fija, se asigna el gasto a las provincias y los distritos. Esta fórmula tiene 9 apartados o *drivers*, uno para la gobernación en general, uno para salud, otro para educación, etcétera. Estos *drivers* son nominales. El *driver* de educación para una provincia solo concierne a la medida en que las necesidades relativas de esa provincia, en materia de educación, afectan todo lo que la provincia recibe. Pero la provincia no está obligada a gastar eso en educación.

La fórmula no asigna fondos con valores absolutos, sino porcentajes de la división vertical. Esto es sagaz, porque no compromete al centro a un nivel absoluto, lo que podría atentar contra la estabilidad fiscal. En cambio, se hace una promesa de equidad y transparencia en los porcentajes del financiamiento.

El ejercicio se realiza en un contexto de planificación y discusión estratégica presupuestaria en el que a las provincias y a los ministerios nacionales se les hacen promesas presupuestales condicionales a tres años. La provincia recibe su transferencia y la divide sectorialmente de acuerdo con sus propios criterios, y no según un mandato central.

Las transferencias a los distritos las hace directamente el centro: no pasan por las provincias. Los distritos y las provincias tienen obligaciones bastante separadas, de modo que es fácil asignarles fondos por separado.

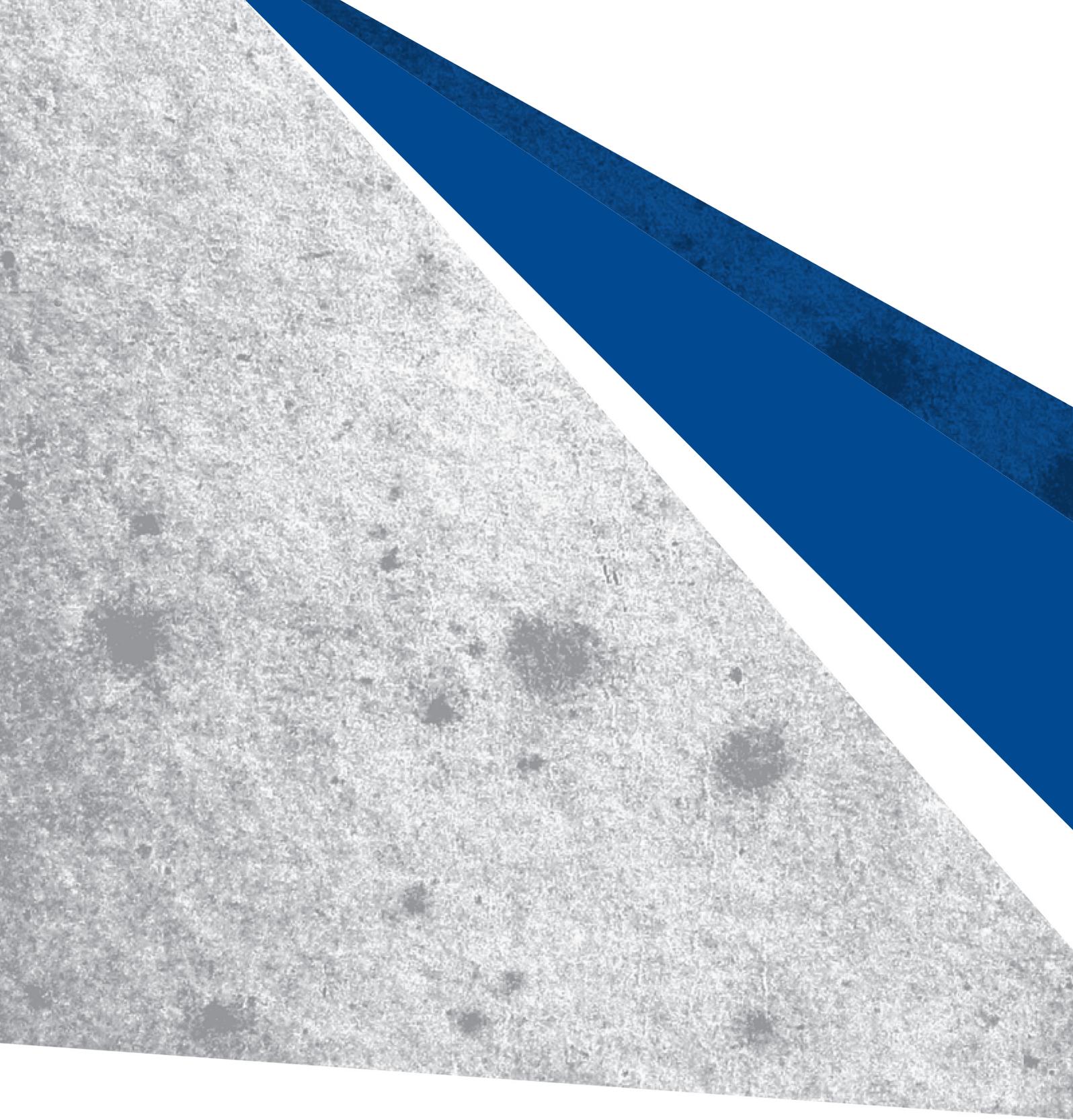
Cada provincia decide cuánto asignar a cada modalidad de educación (Preprimaria, Primaria, Secundaria, etcétera), y cuánto a cada insumo (salarios, libros de texto, etcétera). Pero lo hace según cierta normativa nacional; por ejemplo, la obligatoriedad de la educación en ciertas edades, escalas salariales nacionales, etcétera. Hay poco mandato sobre en qué gastar.

Sin embargo, para ciertos renglones de gasto provincial sí hay mandatos nacionales sobre cómo distribuir el gasto. Esto es bastante estricto. Luego, hay un mandato nacional, que se llama “Normas de financiamiento escolar”, que obliga a que cada provincia dedique el x% (digamos, 65%) a, por ejemplo, material gastable, el y% (digamos, 40%) al sector más pobre de la población, para, así, tener un nivel predecible de incidencia sobre la pobreza.

Éste es uno de los temas más interesantes de la asignación de recursos. Nótese que la norma no dice cuánto se debe gastar sino, simplemente, que, se gaste lo que se gaste, este gasto debe priorizar al pobre. Es parecido a la asignación nacional a cada provincia: no se promete un monto absoluto, sino un porcentaje.

1. La asignación de otros gastos educacionales en cada provincia, como el gasto en salarios —o, mejor dicho, la nómina de maestros—, a cada escuela también obedece a una fórmula. Las normas financieras también estipulan muchos otros aspectos; por ejemplo, que:
2. Las escuelas pueden optar por cuotas privadas, pero solo las que atienden al 40% superior de la distribución del ingreso.
3. Las escuelas pueden recibir sus transferencias como giro bancario directo, y hacer sus propias compras, pero solo si pasan un *test* de habilidad contable.
4. Toda escuela tiene que preparar un presupuesto antes de que comience el año escolar, en el que debe mostrar las entradas por cuotas y las transferencias del Estado. El presupuesto debe ser aprobado por la Asamblea General de Padres. Igualmente, la escuela tiene que someter su gasto total auditado tanto a los padres como a la provincial.

Hay muchas otras disposiciones parecidas, pero resultan demasiado numerosas como para resumirlas.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

PERU | SUMA